

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE RENNES**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**N° 1604104**

---

**ASSOCIATION POUR LA SAUVEGARDE DU  
PAYS FOUESNANTAIS**

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

M. William Desbourdes  
Rapporteur

---

Le tribunal administratif de Rennes

(1<sup>ère</sup> chambre)

M. Pierre Vennéguès  
Rapporteur public

---

Audience du 3 mai 2019  
Lecture du 29 mai 2019

---

68-03-05  
68-04-04  
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 5 septembre 2016 et 8 octobre 2018, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantaï demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite par laquelle le préfet du Finistère a rejeté sa demande tendant à ce qu'il fasse dresser procès-verbal des infractions aux dispositions du code de l'urbanisme dont sont constitutifs, selon elle, les travaux réalisés par le propriétaire du camping de Kerscolper sans autorisation sur les parcelles cadastrées section BW n<sup>os</sup> 26 et 27 et section BV n<sup>os</sup> 28 et 32 et autres, et à ce qu'il transmette sans délai ce procès-verbal au procureur de la République près le tribunal de grande instance de Quimper ;

2°) d'annuler la décision par laquelle le préfet du Finistère a refusé de constater la caducité du permis d'aménager dont bénéficie le propriétaire du camping de Kerscolper ;

3°) d'enjoindre au préfet du Finistère de dresser procès-verbal des infractions susmentionnées dans un délai de quinze jours, sous astreinte de 200 euros par jour de retard ;

4°) d'enjoindre au préfet du Finistère d'exiger la remise en état naturel dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir sous astreinte de 300 euros par jour de retard ;

5°) de mettre à la charge de l'État la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le préfet était tenu en application des articles L. 160-1 et L. 480-1 du code de l'urbanisme de faire dresser procès-verbal des infractions qu'elle a relevées et d'en transmettre copie au ministère public et se devait, en sa qualité d'officier de police judiciaire, de demander la remise en état des parcelles concernées, par l'engagement des voies de droit qui lui sont ouvertes devant les juridictions civiles ;
- les travaux réalisés par le propriétaire du camping de Kerscolper méconnaissent les articles R. 111-35, R. 111-38, R. 443-6, R. 443-7, R. 443-8, A. 111-6, A. 111-7, L. 443-1, L. 121-8, L. 121-13 et L. 121-14 du code de l'urbanisme ;
- les évolutions du camping depuis 2000 constituent des agrandissements sans demande dans un espace proche du rivage, sans continuité avec une agglomération ;
- les parcelles cadastrées section BW n<sup>os</sup> 26 et 27 ont fait l'objet d'aménagements de mobil homes sans aucune autorisation ;
- la mise en place de constructions en dehors du périmètre autorisé par le préfet pour l'installation d'un terrain de camping constitue une infraction et emporte également la caducité du permis d'aménager qui a été délivré, le propriétaire du terrain de camping n'ayant pas respecté l'obligation de démontage de ses installations ; ce permis est en tout état de cause frappé de caducité ayant été délivré il y a plus de cinq ans.

Par trois mémoires, enregistrés les 1<sup>er</sup> juin, 5 décembre 2018 et 3 janvier 2019, le préfet du Finistère conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'association requérante la somme de 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- la présidente de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais ne dispose pas d'une qualité pour agir au nom de cette association dès lors qu'elle lui a délivré un mandat le 28 juin 2016 contre une décision inexistante, la décision de rejet de sa demande étant intervenue seulement le 3 juillet 2016 ;
- la présidente de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais ne disposait pas d'un mandat délivré par cette association pour le saisir d'une demande, de sorte que l'association ne dispose pas d'une qualité pour agir contre sa décision implicite de refus du 3 juillet 2016 ;
- l'association requérante se bornant à citer les textes dont elle se prévaut n'assortit pas son moyen des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé ;
- le technicien principal en chef de la direction départementale des territoires et de la mer du Finistère s'est rendu sur les lieux le 6 avril 2018 et n'a constaté aucune infraction au droit des sols ;
- les constructions dont il est reproché l'irrégularité par l'association requérante sont toutes situées dans le périmètre du camping et présentent pour certaines un caractère non pérenne ;
- le moyen tiré de la caducité du permis d'aménager n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé ;
- le contentieux n'est pas lié pour ce qui concerne le refus de constater la caducité du permis d'aménager dont est bénéficiaire le propriétaire du camping de Kerscolper.

Par un mémoire, enregistré le 18 septembre 2018, la SARL Camping Kerscolper, représentée par Me Repain, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'association requérante se borne à viser les dispositions du code de l'urbanisme qui pourraient servir de fondement à des poursuites pénales sans expliquer leur application ni en quoi elle aurait enfreint ces dispositions ;
- l'association requérante n'expose en rien quelle autorisation aurait été nécessaire avant le stationnement de résidences mobiles de loisirs sur des emplacements d'un terrain de camping régulièrement autorisé, ni en quoi elle aurait réalisé des travaux qui auraient nécessité la délivrance préalable d'un permis d'aménager ou le dépôt d'une déclaration préalable ;
- l'association requérante vise à plusieurs reprises les normes d'insertion dans les paysages sans justifier que celles-ci lui seraient opposables ou encore que leur non-respect constituerait une infraction pénale ;
- l'agent de l'État chargé de constater sur les lieux des infractions au droit des sols n'en a relevé aucune ;
- les résidences mobiles de loisirs, définies à l'article R.111-41 du code de l'urbanisme, ont pu être stationnées sur des emplacements autorisés de l'établissement et n'entrent pas dans le champ d'application d'une autorisation d'urbanisme ;
- celles-ci sont par ailleurs situées en zone Utc du règlement du plan local d'urbanisme qui autorise les activités de camping dont l'installation de résidences mobiles de loisirs ;
- l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais n'a pas demandé au préfet, dans son courrier du 3 mai 2016, de constater la caducité d'un permis d'aménager dont elle serait titulaire, de sorte qu'aucune décision de refus d'un tel constat n'existe ;
- l'association requérante ne saurait valablement confondre un permis d'aménager avec une autorisation préfectorale d'exploitation.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Desbourdes,
- les conclusions de M. Venneguès, rapporteur public,
- et les observations de M. Esnault, représentant l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais, et de Me Repain, représentant la SARL Camping Kerscolper.

Le préfet du Finistère n'était ni présent ni représenté.

Une note en délibéré, présentée pour la SARL Camping de Kerscolper, a été enregistrée le 16 mai 2019.

Considérant ce qui suit :

1. L'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais a demandé le 3 mai 2016 au préfet du Finistère de dresser procès-verbal des infractions dont sont constitutifs, selon elle, les travaux réalisés sans autorisation d'urbanisme par le propriétaire du camping de Kerscolper sur les parcelles cadastrées section BW n<sup>os</sup> 26 et 27, section BV n<sup>os</sup> 28 et 32 et autres à Fouesnant, de transmettre sans délai ce procès-verbal au ministère public et d'intervenir, en sa qualité d'officier de police judiciaire, afin de poursuivre la remise en état des parcelles concernées par l'engagement des voies de droit qui lui sont ouvertes à cette fin devant les juridictions civiles. Elle demande au tribunal d'annuler la décision implicite par laquelle le préfet du Finistère a refusé, d'une part, de faire droit à sa demande de dresser un procès-verbal d'infraction et, d'autre part, de constater la caducité du permis d'aménager détenu par le propriétaire du camping de Kerscolper.

Sur les conclusions dirigées contre le refus d'édicter un procès-verbal d'infraction :

En ce qui concerne les fins de non-recevoir opposées par le préfet du Finistère :

2. En premier lieu, l'action d'une association est régulièrement engagée par l'organe tenant de ses statuts le pouvoir de la représenter en justice, sauf stipulation de ces statuts réservant expressément à un autre organe la capacité de décider de former une action devant le juge administratif. Il appartient à la juridiction administrative saisie, qui en a toujours la faculté, de s'assurer, le cas échéant, que le représentant de cette personne morale justifie de sa qualité pour agir au nom de cette partie. Tel est le cas lorsque cette qualité est contestée sérieusement par l'autre partie ou qu'au premier examen l'absence de qualité du représentant de la personne morale semble ressortir des pièces du dossier. À ce titre, si le juge doit s'assurer de la réalité de l'habilitation du représentant de l'association qui l'a saisi, lorsque celle-ci est requise par les statuts, il ne lui appartient pas, en revanche, de vérifier la régularité des conditions dans lesquelles une telle habilitation a été adoptée.

3. L'article 12 des statuts de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais stipule que le conseil d'administration est investi des pouvoirs pour agir au nom de l'association et que le président est chargé de représenter l'association en justice sous le contrôle et par délégation du conseil d'administration. Il ressort des pièces du dossier que, par délibération du 28 juin 2016, le conseil d'administration de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais a habilité sa présidente, Mme Breton, à agir au nom de l'association afin d'obtenir l'annulation du refus implicite du préfet du Finistère de faire droit à la demande de l'association qui lui a été adressée le 3 mai 2016. Cette délibération est propre à donner qualité à Mme Breton pour représenter l'association en justice dans le cadre de la présente instance sans qu'ait une quelconque incidence la circonstance que cette délibération soit intervenue avant qu'intervienne effectivement la décision implicite attaquée. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par le préfet du Finistère pour défaut de qualité de la présidente de l'association requérante pour agir en justice au nom de cette association doit être écartée.

4. En second lieu, le préfet du Finistère soutient que Mme Breton ne disposait pas d'une qualité pour lui présenter au nom de son association la demande qui lui a été adressée le 3 mai 2016. Toutefois, la question de la qualité d'un organe d'une personne morale pour saisir une autorité administrative d'une demande ne conditionne pas la recevabilité du recours

contentieux exercé au nom de cette personne morale devant la juridiction administrative dès lors que la personne ayant saisi l'administration de la demande ayant lié le contentieux avait, du moins en apparence par ses fonctions statutaires, qualité pour représenter cette personne morale. Ainsi, dans la mesure où il n'est pas contesté que Mme Breton a saisi le préfet du Finistère en sa qualité de présidente de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais, qualité qui, au moins en apparence, lui donne qualité pour représenter l'association devant le préfet du Finistère, la fin de non-recevoir opposée par le préfet du Finistère pour défaut de qualité de la présidente de l'association requérante pour le saisir d'une demande au nom de l'association doit être écartée.

En ce qui concerne le bien-fondé de ces conclusions :

5. Aux termes de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme : « (...) / Lorsque l'autorité administrative et, au cas où il est compétent pour délivrer les autorisations, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ont connaissance d'une infraction de la nature de celles que prévoient les articles L. 480-4 et L. 610-1, ils sont tenus d'en faire dresser procès verbal. / Copie du procès-verbal constatant une infraction est transmise sans délai au ministère public. (...) ». Aux termes de l'article L. 480-4 du même code : « Le fait d'exécuter des travaux mentionnés aux articles L. 421-1 à L. 421-5 en méconnaissance des obligations imposées par les titres Ier à VII du présent livre et les règlements pris pour leur application ou en méconnaissance des prescriptions imposées par un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou par la décision prise sur une déclaration préalable est puni d'une amende comprise entre 1 200 euros et un montant qui ne peut excéder, soit, dans le cas de construction d'une surface de plancher, une somme égale à 6 000 euros par mètre carré de surface construite, démolie ou rendue inutilisable au sens de l'article L. 430-2, soit, dans les autres cas, un montant de 300 000 euros. (...) ». Aux termes de l'article L. 610-1 de ce même code : « En cas d'infraction aux dispositions des plans locaux d'urbanisme, les articles L. 480-1 à L. 480-9 sont applicables, les obligations mentionnées à l'article L. 480-4 s'entendant également de celles résultant des plans locaux d'urbanisme. / Les sanctions édictées à l'article L. 480-4 s'appliquent également : / 1° En cas d'exécution de travaux ou d'utilisation du sol en méconnaissance des obligations imposées par les articles L. 111-1 à L. 111-10, L. 111-15, L. 111-23, L. 115-3 et L. 131-1 à L. 131-7 ainsi que par les règlements pris pour leur application ; / 2° En cas de coupes et d'abattages d'arbres effectués en infraction aux dispositions de l'article L. 421-4, sur les territoires des communes, parties de communes ou ensemble de communes où l'établissement d'un plan local d'urbanisme a été prescrit mais où ce plan n'a pas encore été rendu public ; / 3° En cas d'exécution de travaux ou d'utilisation du sol en infraction aux dispositions des articles L. 113-11 et L. 113-12 relatifs à la protection des espaces naturels sensibles des départements ; / 4° En cas d'exécution, dans une zone d'aménagement concerté, de travaux dont la réalisation doit obligatoirement être précédée d'une étude de sécurité publique en application de l'article L. 114-1, avant la réception de cette étude par la commission compétente en matière de sécurité publique. (...) ».

6. En premier lieu, en citant une série d'articles du code de l'urbanisme puis des circonstances de fait sans apporter d'explications sur les raisons pour lesquelles, selon elle, ces faits constitueraient des infractions au sens de l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme, l'association requérante n'assortit pas ses moyens des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé. Ainsi, pour les parcelles cadastrées section BW n°s 26 et 27 et section BV n°s 28 et 32, si l'association requérante fait valoir que l'extension du camping y a été réalisée sans aucune déclaration de travaux, ni aucun permis de construire ou d'aménager, notamment par la création de « mobil homes », elle ne produit aucune pièce permettant d'établir que les constructions et

aménagements dont elle reproche l'irrégularité ne se situent pas dans le périmètre du camping. Au demeurant, le plan annexé à l'arrêté de reclassement du camping de Kerscolper du préfet du Finistère du 31 décembre 2008 fait apparaître que les quatre parcelles susmentionnées sont comprises dans le périmètre autorisé du camping. L'association ne précise par ailleurs pas l'emplacement exact des constructions et aménagements qu'elle estime irrégulières, ni, en tout état de cause les caractéristiques de ces constructions et aménagements, de sorte qu'elle ne démontre ni si ces constructions et aménagements devaient faire l'objet d'une autorisation d'urbanisme ni si ceux-ci méconnaissent les dispositions qu'elle a préalablement citées.

7. En deuxième lieu, l'éventuelle méconnaissance des articles L. 121-8, L. 121-13, L. 121-14, R. 111-35, R. 111-38, A. 111-6 et A. 111-7 du code de l'urbanisme, dont les dispositions ne sont pas issues du livre IV de ce code et ne relèvent pas des cas prévus par l'article L. 610-1 de ce même code, ne peuvent constituer des infractions pénales au sens des articles L. 480-4 et L. 610-1 du même code et ne peuvent donner lieu à l'édition d'un procès-verbal d'infraction en application de l'article L. 480-1 de ce même code.

8. En troisième lieu, cependant, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais soutient que la construction d'un bâtiment d'accueil sur la parcelle cadastrée section BW n° 26 est constitutive d'une infraction dès lors que bâtiment a été édifié sans autorisation d'urbanisme. Il ressort des pièces du dossier, notamment des photographies produites par l'association requérante, que ce bâtiment présente des dimensions supérieures à celles énoncées aux a) des articles R. 421-2 et R. 421-9 du code de l'urbanisme, de sorte qu'en application de l'article R. 421-1 du même code, l'édification de la construction litigieuse était soumise à l'obtention préalable d'un permis de construire, sans qu'ait aucune incidence la circonstance que ce bâtiment se trouverait situé dans le périmètre autorisé du camping.

9. Malgré la mesure d'instruction envoyée par courrier du 27 décembre 2018 au préfet du Finistère et au conseil de la SARL Camping Kerscolper, par laquelle le tribunal a demandé la production de tout élément permettant de justifier de la régularité de la construction située sur la parcelle cadastrée section BW n° 26, ni la SARL Camping Kerscolper, ni le préfet du Finistère n'ont produit les éléments demandés. En réponse à cette mesure, le préfet a seulement renvoyé le tribunal au procès-verbal établi le 6 avril 2018 par les services de la direction départementale des territoires et de la mer du Finistère. Cependant, ce procès-verbal fait seulement état de la présence de l'agent de cette direction sur la parcelle en cause mais ne porte aucune indication sur le caractère régulier de la construction litigieuse. Dans ces conditions, le bâtiment situé sur la parcelle cadastrée section BW n° 26 doit être regardé comme ayant été édifié sans autorisation en méconnaissance des dispositions du livre IV du code de l'urbanisme. En conséquence, en vertu des dispositions de l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme, ces faits sont constitutifs d'une infraction que le préfet était tenu, en application de l'article L. 480-1 du même code, de constater par procès-verbal. Par suite, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais est fondée à soutenir que le préfet a illégalement refusé de dresser un procès-verbal d'infraction s'agissant de la construction sans autorisation d'un bâtiment sur la parcelle cadastrée section BW n° 26.

10. Il résulte de ce qui précède que la décision par laquelle le préfet a refusé de dresser un procès-verbal d'infraction à l'encontre de la SARL Camping Kerscolper doit être annulée seulement en tant que le préfet a refusé de dresser procès-verbal de l'infraction constituée par la construction d'un bâtiment sans autorisation sur la parcelle cadastrée section BW n° 26.

Sur les conclusions dirigées contre le refus de constat de la caducité du permis d'aménager et de l'autorisation d'exploitation détenus par le propriétaire du camping de Kerscolper :

11. Aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, (...)* ».

12. Il ne ressort pas du courrier de demande reçu par le préfet le 3 mai 2016 que l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais lui a demandé de constater la caducité du permis d'aménager et de l'autorisation d'exploitation que détiendrait le propriétaire du camping de Kerscolper. Ainsi, l'association requérante n'établissant pas avoir saisi le préfet d'une telle demande, ses conclusions tendant à l'annulation d'une décision de refus de constat de caducité d'un permis d'aménager et d'une autorisation d'exploitation doivent être regardées comme dirigées contre des décisions inexistantes et être rejetées comme irrecevables.

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

13. Le présent jugement implique nécessairement mais seulement qu'il soit enjoint au préfet du Finistère de dresser procès-verbal de l'infraction dont est constitutive la construction sans autorisation d'urbanisme, par la SARL Camping Kerscolper ou son propriétaire, d'un bâtiment sur la parcelle cadastrée section BW n° 26. Par suite, il y a lieu d'enjoindre au préfet du Finistère de dresser un tel procès-verbal d'infraction dans un délai qu'il y a lieu de fixer à deux mois à compter de la notification du présent jugement. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

14. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'État les sommes que réclame l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

15. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais les sommes que réclament le préfet du Finistère et la SARL Camping Kerscolper au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

## **D É C I D E :**

Article 1er : La décision par laquelle le préfet du Finistère a refusé de dresser procès-verbal de l'infraction dont est constitutive la construction sans autorisation d'urbanisme d'un bâtiment sur la parcelle cadastrée section BW n° 26 est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au préfet du Finistère de dresser procès-verbal de l'infraction relevée à l'article 1<sup>er</sup> dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Les conclusions présentées par le préfet du Finistère et la SARL Camping Kerscolper au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais, au ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et à la SARL Camping Kerscolper.

Copie en sera adressée pour information au préfet du Finistère.

Délibéré après l'audience du 3 mai 2019, à laquelle siégeaient :

Mme Plumerault, premier conseiller faisant fonction de président,  
Mme Thielen, premier conseiller,  
M. Desbourdes, conseiller.

Lu en audience publique le 29 mai 2019.

Le rapporteur,

La présidente,

*signé*

*signé*

W. DESBOURDES

F. PLUMERAULT

Le greffier,

*signé*

N. JOSSERAND

La République mande et ordonne au ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.